Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski***

Status ustrojowy i finansowoprawny jednostek pomocniczych gminy

1. Wprowadzenie

Przyjęty w Polsce od 1990 r. kształt samorządu terytorialnego jest rezultatem przeprowadzonej transformacji w sferze ustrojowej i finansowoprawnej. Na stopniu samorządu gminnego, od momentu restytucji tej formy samorządu lokalnego w Polsce w 1990 r., formalnie wprowadzono możliwość tworzenia jednostek pomocniczych gminy. Ich pomocniczy status wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość takich jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych¹. Jednostka pomocnicza nie jest jednak samodzielnym bytem prawnym posiadającym tak jak gmina samodzielną i osobowość prawną. Jednostki pomocnicze są strukturami wspomagającymi działalność organów gminy².

W odniesieniu do jednostek pomocniczych postanowienia ustawy o samorządzie gminnym³ mają charakter ramowy (uniwersalny) i w ten sposób pozostawia się radzie gminy duży zakres swobody w sferze ich kreowania i określania zasad funkcjonowania. Wśród zadań własnych gminy, wymienionych w art. 7 u.s.g., wskazano wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie

* Prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Ofiarska – Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński.

** Prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński.

¹ E. J. Nowacka, *Funkcje samorządu terytorialnego a jednostki pomocnicze*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 27.

² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2009 r., NK.II.0911-6/513/09 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. nr 210, poz. 3898).

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. (dalej: u.s.g.)

warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że instytucja jednostek pomocniczych umożliwia realizację zdecentralizowanego modelu zarządzania gminą⁴.

O randze jednostki pomocniczej, jej nazwie, zakresie realizowanych zadań i środkach finansowych przeznaczonych do wykorzystania w danej jednostce decyduje rada gminy. Terytorialny podział pomocniczy może pełnić funkcję uzupełniającą wobec podziału zasadniczego (gminnego), gdyż w jego ramach są lub powinny być realizowane takie zadania organów podstawowych, których wykonanie w ramach podziału zasadniczego jest bądź nieracjonalne, bądź mało skuteczne. Jednostki pomocnicze charakteryzuje szczególny status jej organów jako organów o charakterze niesamodzielnym. Zakres wykonywanych przez nie zadań zależy wyłącznie od organu stanowiącego w gminie, który jednocześnie przecież decyduje o jego istnieniu. Trafnie akcentuje się, że samo utworzenie jednostki pomocniczej nie przesądza jeszcze o realizacji zasady subsydiarności, albowiem jednostka pomocnicza bez znaczących kompetencji, bez odpowiedniego zakresu przekazanych i istotnych dla członka wspólnoty lokalnej spraw nie spełni zakładowej roli⁵.

2. Rodzaje jednostek pomocniczych tworzonych przez gminy

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g., gmina może tworzyć terytorialne jednostki pomocnicze. Gmina samodzielnie decyduje o tym, czy w ogóle oraz jakie jednostki pomocnicze utworzyć⁶, a także czy cały swój obszar podzielić między jednostki pomocnicze albo tylko utworzyć je na jego części, np. utworzyć tylko jedną jednostkę pomocniczą. Gmina nie ma zatem obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych⁷, lecz tylko uprawnienie w tym zakresie.

Katalog jednostek pomocniczych tworzonych przez gminę sformułowano w art. 5 ust. 1 u.s.g. Gmina może tworzyć następujące jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Katalog ma zatem charakter otwarty i rada gminy może utworzyć jednostkę pomocniczą o innej nazwie niż wskazana przez ustawodawcę (mogą to być np. przysiółki, kolonie, osady, sioła, obwody). Ustawodawca dopuszcza tworzenie, obok jednostek pomocniczych stopnia podstawowego

⁴ M. Boruckowski, *Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 61.

⁵ D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 27–28.

⁶ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 99.

⁷ Nie przyjęto rozwiązań umożliwiających tworzenie jednostek pomocniczych np. w statucie Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2011 r. nr 153, poz. 3174).

wego, także innych jednostek pomocniczych niższego rzędu. Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.g., rada gminy w statucie jednostki pomocniczej może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Ustawodawca nie przesądza przy tym o ich nazwie. O kategorii (randze) jednostki pomocniczej powinny decydować: znaczenie takiej jednostki oraz zakres wykonywanych przez nią zadań. Jednostką pomocniczą niższego rzędu jest np. osiedle w ramach dzielnicy Miasta Krakowa⁸ czy osiedle w ramach sołectwa w Gminie Jordanów⁹ lub w Gminie Radłów¹⁰. Ustawodawca nie określa także, czy do utworzenia jednostek pomocniczych nienazwanych wymagane jest uprzednie wydzielenie nazwanych w ustawie jednostek. Jednostką pomocniczą może być także miasto położone na terenie gminy.

Ustawodawca nie ustala kategorycznie, jaki rodzaj jednostek pomocniczych powinien funkcjonować w danej gminie ani jakimi kryteriami rada gminy powinna kierować się przy tworzeniu jednostki pomocniczej. O tych kwestiach decyduje rada gminy w statucie gminy. W praktyce przyjmowane są różnicowane rozwiązania (np. wskazuje się jedynie rodzaje jednostek pomocniczych, które mogą być tworzone w danej gminie, albo wymienia się nazwy jednostek pomocniczych określonej kategorii w statucie gminy lub w załączniku do statutu).

Gmina może utworzyć jednostki pomocnicze o różnych nazwach. Wskazane przykładowo w u.s.g. rodzaje nazwanych jednostek pomocniczych nie zostały uzależnione od charakteru gminy (wiejskiego, miejskiego czy miejsko-wiejskiego). Przyjęte rozwiązanie nie wyklucza np. możliwości tworzenia sołectw na obszarze gmin miejskich (jako jedynej kategorii jednostek pomocniczych¹¹ albo obok dzielnic i osiedli¹² lub obok dzielnic, osiedli i innych jednostek pomocniczych¹³). W niektórych miastach tworzy się wyłącznie dzielnice i osiedla¹⁴.

⁸ Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 27 września 2006 r. w sprawie utworzenia Osiedla Uzdrawisko Swoszowice jako jednostki pomocniczej niższego rzędu w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2006 r. nr 733, poz. 4405 ze zm.).

⁹ Uchwała Rady Gminy w Jordanowie z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie utworzenia w gminie w Jordanowie w sołectwach Łętownia, Naprawa, Osielec, Toporzysko i Wysoka osiedli oraz uaktualnienie nazw osiedli (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2010 r. nr 353, poz. 2435).

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2011 r. nr 148, poz. 1194.

¹¹ Sołectwa są jednostkami pomocniczymi np. w gminach: Strzelce Krajeńskie (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2007 r. nr 18, poz. 267 ze zm.), Suwałki (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2003 r. nr 41, poz. 899 ze zm.) i Tarnów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2003 r. nr 264, poz. 3103 ze zm.).

¹² Takie rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy Oborniki Śląskie (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2003 r. nr 108, poz. 2011 ze zm.).

¹³ Takie rozwiązania przyjęto m.in. w statutach: Miasta i Gminy Międzybórz (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2001 r. nr 155, poz. 2117 ze zm.), Miasta Terespol (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2003 r. nr 73, poz. 2126 ze zm.) czy Gminy Środa Wielkopolska (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2003 r. nr 43, poz. 798).

¹⁴ Takie rozwiązania zawierają m.in. statuty miast: Kwidzyna (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2003 r. nr 62, poz. 960 ze zm.), Kraśnika (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2005 r. nr 57, poz. 1333 ze zm.) i Marki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2004 r. nr 138, poz. 3436 ze zm.).

Osiedla są jedyną kategorią jednostek pomocniczych tworzonych np. we Wrocławiu¹⁵, w Poznaniu¹⁶ i Białymstoku¹⁷. Najczęściej w statucie gminy wskazuje się kategorie (rodzaje) jednostek pomocniczych, które mogą być tworzone w gminie, rzadziej natomiast tworzy się jednostki pomocnicze bezpośrednio w statucie gminy¹⁸.

Określając w statucie gminy zasady (przesłanki, kryteria) tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, najczęściej rady gmin nawiązują do określonych w art. 4 ust. 3 u.s.g. zasad ustalania i zmiany granic gmin (tj. do potrzeby zapewnienia określonych uwarunkowań osadniczych i przestrzennych oraz więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, rzadziej wskazuje się na konieczność zapewnienia jednostkom pomocniczym zdolności do wykonywania przekazanych im zadań publicznych)¹⁹.

3. Tworzenie jednostek pomocniczych gminy

Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa rada gminy w statucie gminy (art. 5 ust. 3 u.s.g.). Utworzenie i zniesienie konkretnej jednostki pomocniczej, ustalanie zakresu jej działania, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez jednostkę pomocniczą należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.). Z art. 5 ust. 2 u.s.g. wynika, że utworzenie jednostki pomocniczej następuje z inicjatywy:

- 1) samych mieszkańców albo
- 2) rady gminy po obowiązkowym przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Przyjmowane w statutach gmin rozwiązania, odnoszące się do zasad i formy występowania z inicjatywą przez mieszkańców, są zróżnicowane. W razie zamieszczenia w statucie rozwiązań formalnych w tym zakresie wymaga się formy pisemnej wniosku, niekiedy o szczegółowo ustalonej treści, popartego podpisami określonej grupy mieszkańców (np. co najmniej 10%²⁰,

¹⁵ T.j. Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2004 r. nr 213, poz. 3338 ze zm.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r. nr 11, poz. 303.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2003 r. nr 112, poz. 2112 ze zm.

¹⁸ Takie rozwiązania przyjęto m.in. w statutach gmin Czernichów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2003 r. nr 262, poz. 3095 ze zm.) oraz Gnojnik (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2012 r. poz. 403).

¹⁹ Takie rozwiązania zawierają np. statuty gmin: Miłakowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2008 r. nr 127, poz. 2072 ze zm.), Łęczyce (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2009 r. nr 25, poz. 540) i Konstancin-Jeziorna (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011 r. nr 208, poz. 6258).

²⁰ Takie rozwiązania przyjęto m.in. w statutach miast: Wejherowa (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2002 r. nr 9, poz. 137 ze zm.), Koła (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2003 r. nr 140, poz. 2653 ze zm.) i Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r. nr 11, poz. 303).

15%²¹, 30%²² mieszkańców obszaru jednostki pomocniczej posiadających prawo wyborcze do organów gminy lub jednostki pomocniczej; 25²³, 100²⁴, 500²⁵ mieszkańców obszaru jednostki pomocniczej posiadających prawo wyborcze do organów gminy lub jednostki pomocniczej; 3/4 mieszkańców obszaru jednostki pomocniczej posiadających prawo wyborcze do rady gminy²⁶). W niektórych statutach w ogóle pominięto tę problematykę.

W przypadku tworzenia jednostki pomocniczej z inicjatywy rady gminy obligatoryjne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, zwłaszcza w celu uzyskania opinii (stanowiska, oczekiwań) mieszkańców co do zasadności projektowanych rozwiązań. Ustawodawca nie ustala ani formy, ani trybu ich przeprowadzenia. Nie określa, czy konsultacje powinny zostać przeprowadzone wśród wszystkich mieszkańców gminy, czy mogą zostać ograniczone do obszaru, na którym ma być utworzona dana jednostka pomocnicza, ani nie określa liczby mieszkańców mających wyrazić swoją opinię. Przed przeprowadzeniem konsultacji rada gminy powinna uchwałą określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. W przepisach u.s.g. nie ustalono jednak, czy kwestie te powinny być uregulowane w uchwale generalnie określającej wymienione zagadnienia, czy też – o ile rada zdecyduje się utworzyć jednostkę pomocniczą – wymagane jest podjęcie uchwały określającej zasady i tryb konsultacji w sprawie utworzenia tej jednostki. Bez względu na sposób określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami danej gminy, rada powinna wskazać w tej uchwale przede wszystkim przedmiot konsultacji, obszar, na którym konsultacje będą przeprowadzane, harmonogram czynności związanych z przeprowadzeniem konsultacji, formę i sposób konsultacji, termin i miejsce jej przeprowadzenia oraz sposób podania do wiadomości mieszkańców gminy rezultatów konsultacji. W praktyce w nielicznych tylko przypadkach określa się w statutach gmin zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie zasad tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych

²¹ Takie rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy Łodygowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2010 r. nr 155, poz. 2550).

²² Takie rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy Podegrodzie (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2002 r. nr 51, poz. 846 ze zm.).

²³ Takie rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy Gostynin (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2010 r. nr 220, poz. 7575).

²⁴ Takie rozwiązania przyjęto w statutach Gminy Pysznica (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2003 r. nr 23, poz. 417 ze zm.) i Gminy Goczałkowice-Zdrój (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2004 r. nr 23, poz. 794 ze zm.).

²⁵ Takie rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2003 r. nr 81, poz. 2201 ze zm.).

²⁶ Takie rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy Gomunice (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2003 r. nr 137, poz. 1365 ze zm.).

gminy²⁷, czy ustala się zasady ich ważności²⁸. Niekiedy w statutach gmin odsyła się do odrębnych uchwał rady gminy określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w ww. sprawach²⁹.

Opinia mieszkańców wyrażona w toku konsultacji, a także inicjatywy mieszkańców w sprawie ustanowienia jednostek pomocniczych w gminie nie są wiążące dla rady gminy³⁰. Ustawodawca wyraźnie nie stanowi, czy przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami wymaga likwidacja jednostki pomocniczej (w orzecznictwie podkreśla się zasadność ich przeprowadzenia w takim przypadku).

4. Statut jednostki pomocniczej gminy

O ile rada gminy podejmie uchwałę o utworzeniu danej jednostki pomocniczej, to wówczas odrębnym statutem powinna określić organizację i zakres działania tej jednostki (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Niedopuszczalne jest zatem uregulowanie tych zagadnień w statucie gminy lub w załączniku do niego³¹. Ustawodawca nie określił wprost, czy powinien to być odrębny statut dla każdej jednostki pomocniczej utworzonej przez gminę, czy też rada gminy może uchwalić odrębny od statutu gminy jeden statut wspólny dla wszystkich jednostek pomocniczych. Wydaje się, że każda jednostka pomocnicza gminy powinna mieć własny statut³². W praktyce często nadaje się statut poszczególnym jednostkom pomocniczym jedną uchwałą rady gminy, w brzmieniu ustalonym w poszczególnych załącznikach do takiej uchwały.

Rada gminy uchwała statut jednostki pomocniczej dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Wynik konsultacji nie ma charakteru wiążącego dla rady³³. Nieprzeprowadzenie konsultacji w tym przypadku uznać na-

²⁷ Szczegółowo określono zasady i tryb oraz formy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy m.in. w statutach: Miasta Toruń (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2000 r. nr 4, poz. 27 ze zm.), Gminy Mielec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2002 r. nr 74, poz. 1456 ze zm.), Gminy Mirzec (t.j. Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2004 r. nr 24, poz. 421 ze zm.) i Gminy Małogoszcz (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2003 r. nr 174, poz. 1539 ze zm.).

²⁸ Takie zasady ustalono m.in. w statucie Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r. nr 11, poz. 303) i w statucie Gminy Łodygowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2010 r. nr 155, poz. 2550).

²⁹ Takie rozwiązania przyjęto w statutach gmin: Pysznica (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2003 r. nr 23, poz. 417 ze zm.) i Gomunice (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2003 r. nr 137, poz. 1365 ze zm.).

³⁰ Inne rozwiązanie przyjęto w statucie Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2003 r. nr 81, poz. 2201 ze zm.).

³¹ A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja” 2006, nr 3, s. 37.

³² M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Stróżyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 28.

³³ E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 103.

leży za istotne naruszenie prawa (w konsekwencji będzie stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy).

Uznaniu rady gminy pozostawiono, co do zasady, określenie organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych. Ustawodawca określił natomiast strukturę organów jednostki pomocniczej, podział pomiędzy nimi kompetencji uchwałodawczych i wykonawczych oraz podstawowe zasady prawa wyborczego. Rozwiązania te są bezwzględnie wiążące dla rady gminy w toku działalności uchwałodawczej zmierzającej do utworzenia jednostki pomocniczej i nadania jej statutu. Ustawodawca nie określa wyczerpująco wszystkich zagadnień, które powinna uregulować rada gminy w statucie jednostki pomocniczej. Przesądza jedynie, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (ustrój, strukturę wewnętrzną, organy i ich kompetencje);
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru rady gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Użycie zwrotu „w szczególności” oznacza, że ujęty w art. 35 ust. 3 u.s.g. katalog elementów treści statutu jednostki pomocniczej nie jest zamknięty. Jednocześnie wskazuje na to, że uregulowanie ww. kwestii w statucie jednostki pomocniczej jest obligatoryjne. Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z tych elementów statutu uznaje się w orzecznictwie sądowym za istotne naruszenie prawa³⁴.

Z postanowień u.s.g. wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy także, obok ustalenia zakresu działania jednostki pomocniczej, określenie zasad przekazywania jednostce składników mienia do korzystania i zasad przekazywania środków budżetowych na realizację przez nią zadań. Zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.g., jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie ustalonym przez radę gminy. Zakres czynności dokonywanych przez jednostkę pomocniczą (jej organy) w zakresie przysługującego jej mienia powinien być unormowany statutem tej jednostki, ewentualnie statutem gminy³⁵. Zakres korzystania z mienia gminnego obejmuje korzystanie z niego w ramach zwykłego zarządu (załatwianie bieżących

³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lutego 2008 r., II SA/Op 558/07, LEX nr 506839; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, LEX nr 357473; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2008 r., II SA/Op 561/07, LEX nr 494388, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011 r., III SA/Wr 126/11, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2011 r. nr 161, poz. 2773; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2011 r., III SA/Wr 443/11, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 526.

³⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 grudnia 2009 r., NK.II.0911-8/577/09 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2010 r. nr 1, poz. 25).

spraw związanych z eksploatacją mienia, utrzymanie przekazanego mienia w stanie niepogorszonym w ramach jego aktualnego przeznaczenia, zachowanie mienia i osiąganie z niego korzyści, np. pobieranie dochodów). Dochody z tytułu podatku rolnego i podatku od nieruchomości nie są dochodami z mienia komunalnego, które mogłyby być przekazane do dyspozycji jednostek pomocniczych³⁶.

Statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego³⁷ (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.) i w związku z tym podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

5. Zadania jednostek pomocniczych gminy

Jednostki pomocnicze gminy realizują w ustalonym wymiarze zadania mieszczące się w zakresie działania gminy. Przekazywanie zadań jednostkom pomocniczym do realizacji na ich obszarze ułatwia gminie wykonywanie jej zadań publicznych, ale zadania te muszą mieścić się w zakresie działania gminy oraz musi się to odbywać przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów³⁸.

Ustalenie przez radę gminy zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej oraz sposobu ich realizacji jest niezbędne dla utworzenia jednostki pomocniczej i następuje w statucie danej jednostki pomocniczej. Ustawodawca nie sformułował katalogu zadań jednostki pomocniczej ani *explicite* nie wyłączył określonej kategorii zadań gminy, które nie mogą zostać przekazane jednostce pomocniczej, jednak rada gminy nie może przekazać jednostce zadań, do których realizacji wyłącznie – zgodnie z ustawą – jest właściwy organ gminy albo inny podmiot³⁹. Jednostce pomocniczej można przekazać do realizacji zadania własne gminy, a zadania zlecone w drodze ustawy jedynie w przypadku, gdy ustawa nie wskazuje organów gminy jako wyłącznie właściwych do realizacji tych zadań. W praktyce zakres przekazywanych jednostkom pomocniczym zadań i kompetencji jest zbliżony. Określone różnice są determinowane charakterem (miejskim lub wiejskim) gminy tworzącej jednostki pomocnicze i związanymi z tym odmiennymi funkcjami społeczno-gospodarczymi gmin oraz potrzebami ich mieszkańców⁴⁰.

³⁶ Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 6 listopada 1995 r., XXXI/1393/95, „Finanse Komunalne” 1996, nr 3, s. 19.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., II OSK 1526/08, LEX nr 533194; wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2004 r. nr 21, poz. 649).

³⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2009 r., NK.II.0911-3/478/09 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. nr 189, poz. 3326).

³⁹ P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy*, Warszawa 2004, s. 46–47.

⁴⁰ Zwraca na to uwagę m.in. P. Ruczkowski, *Status prawny jednostek pomocniczych gminy – na przykładzie jednostek pomocniczych utworzonych na obszarze województwa świętokrzyskiego*, Kielce 2009, s. 75.

Najczęściej do zakresu działania jednostki pomocniczej przekazywane są zadania o charakterze organizacyjnym, opiniodawczym, konsultacyjnym i wnioskowym, finansowo-majątkowym, administracyjnym i proceduralnym⁴¹. W celu realizacji nałożonych na nie zadań publicznych jednostki pomocnicze m.in.: podejmują uchwały w sprawach dotyczących jednostki w ramach przyznanych im kompetencji; inicjują działania organów gminy wiążące się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców lub dotyczące ich obszaru; opiniują projekty rozstrzygnięć organów gminy dotyczące mieszkańców jednostki; występują do rady gminy z wnioskiem o rozpatrzenie spraw publicznych dotyczących jednostki pomocniczej lub jej części, których załatwienie wykracza poza możliwości jednostki; wyrażają opinie o działalności organów i jednostek organizacyjnych gminy na obszarze jednostki; współuczestniczą w organizowaniu i przeprowadzaniu przez radę gminy konsultacji z mieszkańcami; współpracują z radnymi z terenu jednostki i ułatwiają im kontakty z wyborcami m.in. w formie spotkań i dyżurów, a także współpracują z komisjami rady gminy.

6. Zasady gospodarki finansowej jednostek pomocniczych gminy

Jednostki pomocnicze gminy w aspekcie finansowoprawnym nie są samodzielne⁴². Stosownie do postanowień art. 51 ust. 3 u.s.g. prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, z tym że ich uprawnienia w tym zakresie określa statut gminy. Z cytowanym przepisem nie jest jednak spójny art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p.⁴³, zgodnie z którym uchwała budżetowa gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy⁴⁴. Pierwszy z przepisów odwołuje się do statutu gminy, natomiast drugi – do uchwały budżetowej gminy w zakresie uregulowania tego samego zakresu spraw, a mianowicie uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej. Równoległe uregulowanie tej kwestii w dwóch odrębnych ustawach nie jest zgodne z § 4 Zasad techniki prawodawczej⁴⁵, według którego ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

⁴¹ Proponowane w piśmiennictwie propozycje katalogu zadań przekazywanych jednostkom pomocniczym sformułowano w pracy M. Augustyniak, *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 4, s. 40.

⁴² A. Gorgol, *Komentarz do art. 212*, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych – komentarz*, Warszawa 2012, s. 957.

⁴³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁴⁴ A. Hanusz, A. Niezgoda, *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołeckiego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9, s. 6.

⁴⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908).

Uważa się, że art. 51 ust. 3 u.s.g. nie powinien być obecnie stosowany do sołectw, lecz musi pozostać w systemie prawa ze względu na istnienie innego rodzaju jednostek pomocniczych (osiedli, dzielnic)⁴⁶, które nie mogą być wyposażane w uprawnienia finansowe na podstawie ustawy o funduszu sołeckim⁴⁷.

Postanowienia art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. oceniane są jako względnie obligatoryjne, ponieważ powinny być zamieszczone w części ogólnej uchwały budżetowej, o ile z innych aktów rady gminy wynika, że jednostkom pomocniczym nadano uprawnienia do realizacji zadań finansowanych ze środków budżetu gminy⁴⁸.

Pomimo zasygnalizowanych wyżej uwag krytycznych można jednak przyjąć, że zgodnie z intencjami ustawodawcy jednostki pomocnicze gminy nie są uprawnione do tworzenia własnych budżetów, a gospodarkę finansową prowadzą w ramach budżetu gminy. Wynika z tego, że wydatki jednostek pomocniczych są wydatkami budżetu gminy, a więc nie ma podstaw prawnych do przyznawania dotacji tym jednostkom, gdyż byłoby to przyznaniem dotacji dla własnego budżetu⁴⁹. Jednak doprowadzenie w budżecie gminy do wyodrębnienia środków dla jednostek pomocniczych sprawia, że są one samodzielnie wykorzystywane przez te jednostki na realizację określonych zadań⁵⁰. Granice tej „samodzielności” można określić w ten sposób, że „środki wyodrębnione w budżecie pozostają do dyspozycji jednostek pomocniczych, co oznacza, że organy tych jednostek decydują o wykorzystaniu tej puli środków budżetowych zgodnie z uchwalonym planem. Organy gminy (stanowiący oraz wykonawczy) nie mogą zdecydować o zmianie przeznaczenia tych środków bez zgody jednostki pomocniczej”⁵¹.

Podstawę wyodrębnienia w budżecie gminy środków do dyspozycji jednostek pomocniczych stanowią zatem uregulowania ustawowe oraz statutowe, natomiast określenie zakresu działania jednostek pomocniczych i zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki należy do wyłącznej właściwości rady gminy⁵². Organ wykonawczy gminy nie może więc zwiększyć ogólnej kwoty środków wyodrębnionych w uchwale rady gminy przeznaczonych do dyspozycji jednostek pomocniczych, ponieważ naruszyłyby wyłączną kompetencję rady gminy do określenia wysokości środków dla jednostek pomocniczych na ich działalność statutową⁵³.

⁴⁶ R. Trykozko, *Zmiany, których wymaga ustawa o funduszu sołeckim*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 3, s. 1.

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. nr 52, poz. 420 ze zm.).

⁴⁸ J. M. Salachna, *Komentarz do art. 212*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą – komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 648.

⁴⁹ Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 marca 1995 r., 440/95, OwSS 1996, z. 3, poz. 95.

⁵⁰ G. Bednarska, *Analiza treści statutów samorządów gminnych. Raport z badań*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Zakamycze 2005, s. 144.

⁵¹ K. Sawicka, *Finanse jednostek pomocniczych*, „Wspólnota” 1997, nr 1, s. 22.

⁵² M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 72–73.

⁵³ Uchwała RIO w Łodzi z dnia 8 grudnia 1997 r., XXVIII/79/97, OwSS 1998, z. 1, poz. 22.

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych brak jest możliwości zakładania dla jednostek pomocniczych dodatkowych rachunków pomocniczych, dających możliwość prowadzenia gospodarki finansowej w systemie pozabudżetowym. Możliwe jest natomiast założenie w księgach rachunkowych urzędu gminy kont pomocniczych służących do ewidencji gospodarki finansowej jednostek pomocniczych prowadzonej w ramach budżetu gminy. Wpłaty od sponsorów, darowizny i inne kwoty pozyskane na potrzeby jednostek pomocniczych powinny być wpłacane do budżetu gminy, a wydatki tych jednostek z wymienionych tytułów powinny być określone w uchwale budżetowej gminy⁵⁴.

Problem prowadzenia przez jednostki pomocnicze gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy stał się jeszcze bardziej złożony od momentu wejścia w życie ustawy o funduszu sołeckim. W związku z tym uznano, że ogólne unormowania u.s.g. uprawniające radę gminy do określania zakresu uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej dotyczą jedynie tych jednostek, które nie są sołectwami⁵⁵. Ograniczenie postanowień ustawy o funduszu sołeckim tylko do sołectw zostało uzasadnione ich specyfiką. Z reguły są one niedoinwestowane⁵⁶ oraz są jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych, ale jednocześnie o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców, usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym jednostek tych nie można zrównywać z innymi jednostkami pomocniczymi, które powstały na terenach o charakterze miejskim (osiedla, dzielnice) i które w stosunku do sołectw dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym⁵⁷.

Fundusz sołecki traktowany jest jako część budżetu gminy⁵⁸, a nie jako wyodrębniony fundusz celowy. W związku z tym rada gminy zachowuje, w zakresie uregulowanym ustawą o funduszu sołeckim, kontrolę nad przeznaczeniem tych środków przez sołectwa. O wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, rozstrzyga rada gminy – na wniosek sołectwa – podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Wyżej wspomniany termin jest nieprzekraczalny. Po jego upływie rada gminy traci uprawnienie do podjęcia uchwały, co skutkuje brakiem możliwości wyodrębnienia funduszu w budżecie dotyczącym roku budżetowego, w odniesieniu

⁵⁴ Pismo RIO w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2007 r., K-0542/83/MK/07 (tworzenie rachunków pomocniczych dla sołectw), „Biuletyn RIO w Szczecinie” 2008, nr 1, poz. 79.

⁵⁵ R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 283.

⁵⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 listopada 2009 r., KN.Ka.I-5.0911-73/2009 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2009 r. nr 217, poz. 3765).

⁵⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o funduszu sołeckim – druk nr 1278 Sejmu RP VI kadencji.

⁵⁸ M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 78, s. 7.

do którego uchwała została podjęta. Uchwała rady gminy w sprawie wyrażenia zgody bądź odmowy w przedmiocie utworzenia funduszu sołeckiego dotyczyć może tylko danego roku budżetowego⁵⁹. Generalnie zatem obligatoryjne jest podjęcie uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w tym sensie, że w przedmiocie rozstrzygnięcia organ stanowiący wyraża zgodę lub nie wyraża zgody na wyodrębnienie takiego funduszu w danym roku w budżecie gminy⁶⁰.

Wyodrębnienie środków funduszu sołeckiego nie wyłącza innych form finansowania działalności sołectw. Ustawa o funduszu sołeckim nie uchyla ani nie zmienia przepisów u.s.g. dotyczących prowadzenia przez jednostki pomocnicze (w tym sołectwa) gospodarki finansowej. Wprowadzony ustawą fundusz sołecki nie jest rozwiązaniem, które musi być obligatoryjnie stosowane w każdej gminie, a jego przyjęcie jest uzależnione od corocznej decyzji rady gminy, która rozstrzyga o tym, czy w gminie w ogóle będzie prowadzona gospodarka finansowa sołectw oraz na jakich rozwiązaniach będzie ta gospodarka oparta, tzn. na rozwiązaniach statutowych kształtowanych przez radę gminy w oparciu o przepisy art. 51 ust. 3 u.s.g. lub na rozwiązaniach zawartych w ustawie o funduszu sołeckim. Należy podkreślić, iż obydwa te rozwiązania mogą funkcjonować w gminie jednocześnie⁶¹. Wyodrębnienie środków funduszu służy wykonywaniu konkretnych ściśle określonych przedsięwzięć opisanych we wniosku sołectwa, a nie zadań przekazanych sołectwu w statucie czy korzystaniu z mienia przekazanego sołectwu⁶².

Środki funduszu sołeckiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zgłoszone we wniosku sołectwa. Niniejsze przedsięwzięcia są zadaniami własnymi gminy i służą poprawie warunków życia mieszkańców oraz są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Środki funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone także na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej⁶³.

Stosowanie ustawowo przyjętego algorytmu naliczania środków funduszu sołeckiego powinno zapewniać utrzymanie równowagi interesów sołectw i gmin. Wysokość środków otrzymywanych przez sołectwo została uzależniona od sytuacji finansowej gminy, której wyznacznikiem jest kwota przeliczonych na jednego mieszkańca dochodów bieżących gminy niebędących dochodami majątkowymi. Z drugiej strony powiązано wysokość środków ze skalą potrzeb sołectwa wyrażanych liczbą mieszkańców.

⁵⁹ Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 2 czerwca 2009 r., XII/3805/2009, OwSS 2009, z. 3, poz. 64.

⁶⁰ C. Kociński, *Ustanowienie funduszu sołeckiego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1, s. 2.

⁶¹ Pismo Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 6 sierpnia 2009 r., K-0542/61/JJ/09 (stosowanie ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim), „Biuletyn RIO w Szczecinie” 2009, nr 3, poz. 100.

⁶² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r., I SA/Bd 951/09, LEX nr 599955.

⁶³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558 ze zm.).

Środki funduszu sołeckiego niewykorzystane w roku budżetowym wygasają z upływem roku. Gmina otrzymuje z budżetu państwa zwrot, w formie dotacji celowej, części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Zwrot obejmuje wydatki wykonane w roku poprzedzającym rok budżetowy. Przyjęto model częściowego zwrotu wydatków poniesionych przez gminy w ramach funduszu. Przy zwrocie tym zastosowano algorytm, którego celem jest bardziej sprawiedliwe dokonywanie zwrotów. Gminy relatywnie bogatsze otrzymują proporcjonalnie niższy zwrot. Obowiązuje tryb zwrotu dokonywanego na wniosek gminy na rachunek jej budżetu, w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków⁶⁴.

Kwoty wyodrębnianych funduszy sołeckich w 2012 r. są zróżnicowane, np. 173 684,90 zł w gminie Dobromierz⁶⁵; 196 532 zł w gminie Barlinek⁶⁶; 213 393 zł w gminie Mroczka⁶⁷; 240 783 zł w gminie Żagań⁶⁸; 257 770 zł w gminie Chojna⁶⁹; 265 362,93 zł w gminie Pruszcz⁷⁰; 305 000 zł w gminie Świecie⁷¹; 315 348 zł w gminie Bystrzyca Kłodzka⁷²; 412 139 zł w gminie Gubin⁷³; 444 718 zł w gminie Gryfino⁷⁴. Są to kwoty przeznaczone dla kilku lub nawet kilkunastu sołectw w danej gminie, których szczegółowy podział określany jest w załącznikach do uchwał budżetowych. Charakterystycznym zjawiskiem jest nie tylko istotne zróżnicowanie kwot przeznaczonych dla poszczególnych jednostek pomocniczych w danej gminie, co jest wynikiem różnej wartości przedsięwzięć sołeckich ujmowanych w ich wnioskach, ale również to, że w ramach danej gminy nie wszystkie jednostki pomocnicze występują z wnioskami o wyodrębnienie na ich rzecz funduszu sołeckiego.

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz. U. nr 21, poz. 106).

⁶⁵ Uchwała Rady Gminy Dobromierz z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu Gminy Dobromierz na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r. poz. 530).

⁶⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Barlinek na 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r. poz. 358).

⁶⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 333).

⁶⁸ Uchwała Rady Gminy Żagań z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy na 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r. poz. 429).

⁶⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Chojna na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r. poz. 383).

⁷⁰ Uchwała Gminy Pruszcz z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Pruszcz na 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 313).

⁷¹ Uchwała Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Świecie na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 293).

⁷² Uchwała Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r. poz. 333).

⁷³ Uchwała Rady Gminy Gubin z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r. poz. 435).

⁷⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gryfino na rok 2012 (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r. poz. 357).

Możliwość wyodrębniania funduszy sołeckich generalnie jednak zwiększa szanse realizacji drobnych, ale istotnych zadań samorządu wsi. Stworzenie możliwości ich finansowania jednocześnie przekłada się na wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich. W odniesieniu do budżetów gmin następuje nie tyle ich dodatkowe obciążenie, ile zarezerwowanie środków na określone zadania należące już uprzednio do zadań gmin. Środki wydatkowane w ten sposób są przecież częściowo refundowane z budżetu państwa.

Prowadzenie gospodarki finansowej w jednostkach pomocniczych jest poddane kontroli. Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g., rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Nie ma zatem podstaw prawnych do powołania komisji rewizyjnej działającej w sołectwie⁷⁵. Rada gminy nie posiada także kompetencji do bezpośredniego nakładania na skarbnika gminy zadań kontrolnych wobec jednostek pomocniczych gminy⁷⁶. Kontrolę i nadzór nad jednostkami pomocniczymi mają sprawować organy gminy, czyli rada gminy i organ wykonawczy, a nie komisje rady i skarbnik gminy⁷⁷.

7. Podsumowanie

Tworzenie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych znajduje istotne oparcie w postanowieniach art. 6 ust. 1 EKSL⁷⁸, który dotyczy dostosowania struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, to społeczności lokalne powinny posiadać możliwość samodzielnego ustalania swojej wewnętrznej struktury administracyjnej, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Z cytowanego przepisu EKSL wynika, że nie zachodzi potrzeba tworzenia jednego, uniwersalnego modelu jednostki pomocniczej w gminie. Z drugiej jednak strony pojawiają się pewne wątpliwości, zwłaszcza po wejściu w życie ustawy o funduszu sołeckim, a dotyczące określonego uprzywilejowania lub nawet wzmocnienia statusu sołectw w porównaniu do innych rodzajów jednostek pomocniczych (dzielnic, osiedli). Można rozważyć koncepcję ewentualnego rozszerzenia zasad tworzenia dotychczasowego funduszu sołeckiego na wszystkie jednostki pomocnicze. Efekt

⁷⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 października 2009 r., KN.I-4.0911-49/09 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2009 r. nr 192, poz. 3332).

⁷⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2009 r., NK.II.0911/313/09 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2009 r. nr 103, poz. 2349).

⁷⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 6 maja 2010 r., PN.0911-94/10 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. nr 71, poz. 1150).

⁷⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, sprost. Dz. U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107).

ten można osiągnąć poprzez odpowiednią nowelizację ustawy o funduszu sołeckim, która mogłaby być stosowana do funduszy wyodrębnianych dla wszystkich kategorii jednostek pomocniczych gminy.

Można również rozważyć wzmocnienie pozycji organów jednostek pomocniczych poprzez wyposażenie ich w ustawowo określone kompetencje ściśle związane z pewnymi kategoriami zadań, których rezultaty są „konsumowane” bezpośrednio przez mieszkańców konkretnej jednostki pomocniczej. Doprowadzenie do takiej dekoncentracji kompetencji, zadań i zasobów finansowych może przyczynić się do wzmocnienia odpowiedzialności za wykonanie określonych zadań i racjonalizacji wydatków związanych z ich realizacją. Jest to problem o istotnym znaczeniu w gminach położonych na dużych obszarach, gdzie jest wiele małych miejscowości. W takich przypadkach poczucie „mikrolokalnej” więzi jest zdecydowanie silniejsze od poczucia odpowiedzialności za poziom realizacji określonych zadań w skali całej gminy.

Problem formalnego wzmocnienia pozycji (statusu) jednostek pomocniczych dostrzegany jest w różnych środowiskach. Można w tym kontekście wspomnieć o opracowanym w Kancelarii Prezydenta RP w marcu 2011 r. i skierowanym do publicznych konsultacji projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁹, który zakładał m.in. nowe, wyłączone z u.s.g., unormowanie problematyki jednostek pomocniczych gminy, w tym wzmocnienie statusu sołectw jako „formy samoorganizacji mieszkańców wsi”. Projektowano również uelastycznienie struktur jednostek pomocniczych w miastach. Pozytywnie oceniano przede wszystkim propozycję ustawowego przyznania organom stanowiącym jednostki pomocniczej prawa inicjatywy uchwałodawczej do rady gminy oraz ogólnej dekoncentracji zadań, także władczych, na rzecz jednostek pomocniczych przez radę miasta na prawach powiatu. W kolejnej wersji tego projektu, przedstawionej w lipcu 2011 r., zrezygnowano jednak z niektórych proponowanych rozwiązań, w tym z formuły „forma samoorganizacji mieszkańców”. Niniejszy projekt stanowi dowód na to, że istnieje potrzeba dokonania rewizji dotychczasowych rozwiązań o jednostkach pomocniczych, co powinno następować bez rezygnacji z przyjmowanych dotychczas zasad w tym zakresie⁸⁰.

⁷⁹ www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza.

⁸⁰ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 110.